

ASSUNTOS GERAIS

DIÁLOGO MULTIDISCIPLINAR

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E UM NOVO PERFIL NA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS: LINEAMENTOS SOBRE A NOVA DINÂMICA

DECISIVE PUBLIC MINISTRY AND A NEW PROFILE IN EXTRAJUDICIAL RESOLUTION OF CONFLICTS: OUTLINING THE NEW DYNAMICS

JOÃO GASPAR RODRIGUES

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado do Amazonas, Brasil

gasparrodrigues2010@bol.com.br

RESUMO: O ensaio aborda a dinâmica resolutiva do Ministério Público brasileiro, fazendo um paralelo entre os dois perfis institucionais preponderantes: demandista e resolutivo. Põe-se em destaque também a inserção do Ministério Público como uma instituição moldada para defender os interesses, não mais do Estado ou de uma sociedade simplesmente, mas de uma complexa sociedade democrática. Dentro dessa nova conjuntura são analisados desafios e exigências, com o fim de realçar os novos rumos traçados pela instituição em face da expansão e do aprofundamento do princípio democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público resolutivo; nova dinâmica; expansão do princípio democrático; desafios; exigências.

ABSTRACT: This essay focuses on solving the dynamics of the Brazilian Prosecutor, drawing a parallel between the two predominant

institutional profiles: procedural and decisive. It also put emphasis on the inclusion of the Public Ministry as an institution shaped to protect the interests, not more than one state or society simply, but in a complex democratic society. Within these goals challenges and requirements are analyzed in order to highlight the new directions set by the institution against the expansion and deepening of the democratic principle.

KEY WORDS: Resolvent prosecutor; new dynamic; expansion of the democratic principle; challenges; requirements.

SUMÁRIO: 1. Considerações iniciais. 2. Ministério Público resolutivo: conceito. 3. Características da dinâmica institucional resolutiva. 3.1. Proatividade. 3.2. Dinamismo. 3.3. Intersetorialidade. 3.4. Relação interna dialogal. 3.5. Planejamento. 3.6. Inovação. 3.7. Eficiência e gestão de resultados. 4. Busca por uma identidade própria do Ministério Público. 5. Diferenças entre o MP resolutivo e o MP demandista. 5.1. Proatividade e reatividade. 5.2. Assunção e transferência de responsabilidade. 5.3. Proximidade e distanciamento da comunidade. 5.4. A forma de solucionar os problemas. 5.5. Trabalho criativo *versus* labor rotineiro. 5.6. Busca por resultados efetivos (ou socialmente relevantes) e a indiferença por resultados extraprocessuais. 6. Estratégias de crescimento institucional que privilegiam o demandismo. 6.1. Alegada hipossuficiência da sociedade. 6.2. Ocupar espaços. 6.3. Modelo de equiparação ao Poder Judiciário (garantias, prerrogativas, vedações, estrutura e divisão funcional). 7. Causas que levam ao Ministério Público resolutivo. 7.1. Amadurecimento democrático da sociedade (expansão do princípio democrático). 7.2. Crise do Poder Judiciário. 8. Exigências e desafios trazidos pelo novo modelo resolutivo. 8.1. Nova leitura do postulado da independência funcional. 8.2. Insuficiência de recursos materiais e humanos. 8.3. Novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais. 9. Conclusões. 10. Referências.

1. Considerações iniciais

De tempos em tempos, toda e qualquer instituição precisa de um trabalho de reconstituição e de reengenharia da sua estrutura e finalidades funcionais, como uma forma de regulamentação orgâni-

ca do seu próprio crescimento. Isso porque, conforme diz MacIver (1965, p. 123), uma estrutura política ou administrativa não é mais imutável do que uma estrutura orgânica; é um arcabouço sujeito a todas as forças que atuam na sociedade por ela abrangida. E o Ministério Público não se furta a essa contingência de repensar sua estrutura e sua trajetória dentro da sociedade brasileira¹.

O passado de lutas institucionais do Ministério Público para se firmar constitucionalmente como uma instituição indispensável à sociedade brasileira não pode ser esquecido no momento de revisar sua estrutura e seus fins. Esse passado, justamente porque passou, porque se passou com a instituição, continua existindo (integrado ao presente). E, como observam Veblen (1934, p. 9) e Carl Friedrich (1972, p. 17), a mudança de padrões e pontos de vista é gradual; ela raramente resulta na subversão ou total supressão de um ponto de vista aceito no passado.

O Ministério Público resolutivo não implica um combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da instituição (nem poderia, em face da Constituição); mas um fortalecimento do perfil proativo. É a junção do passado com o futuro, construindo o presente². É vinho novo despejado em barril velho. Não se luta diretamente contra o passado, pois, esquecido ou jogado fora, ele há de voltar irremediavelmente. O futuro o domina quando nutrido por ele, por suas lições.

O passado tem uma razão – a sua. Se não lhe damos essa que tem, voltará para reclamá-la; e mais, para impor a que não tem (GASSET, 1957, p. 95), com todos os seus sintomas mórbidos. O perfil puramente demandista da instituição tinha uma razão (e ainda tem)³, e

¹ Uma instituição como o Ministério Público não deve recear ser reformada, aperfeiçoada em sua atuação funcional ou ter alguns conceitos submetidos a uma permanente revisão crítica, pois isso sugere que ela é imprescindível e capaz de ter uma estrutura mais eficiente. No dizer de Ortega y Gasset (1957, p. 148), “the best that humanly speaking can be said of anything is that it requires to be reformed, for that fact implies that it is indispensable, and that it is capable of new life”.

² Para Ortega y Gasset (1987, p. 30), o presente é apenas a presença do passado e do futuro, o lugar onde efetivamente existe passado e futuro.

³ Ao enfatizar a relatividade entre tradição e novidade, Carl Friedrich (1972, p. 20) afirma que nada é bom só porque existiu por um longo tempo, assim como nada é ruim porque deixou de existir (ou de ser aceito em determinado momento).

essa razão tem de ser dada *per saecula saeculorum*. Mas não tinha toda a razão, e essa que não tinha é preciso que lhe seja tirada. É por essa brecha que se insinua o atual elemento resolutivo: é o novo surgindo sobre os traços do antigo.

Não se busca construir uma nova instituição do Ministério Público, como se fosse algo absolutamente novo, sem passado, sem história, sem tradição. Como diz MacIver (1965, p. 269), nenhum admirável mundo novo pode ser construído *de novo*: a organização mais nova que possamos realizar, não importa quão audaciosos sejam seus experimentos, tem de ser uma continuação do passado e do presente, tal e qual a nova geração de homens é uma continuação dos que se foram antes.

De qualquer modo, uma instituição flexível e dinâmica sempre está disposta a superar a si mesma, a transcender do que já é para o que se propõe a ser como dever e exigência social. Como garantir o progresso democrático do país? O simples processo de manter esse ambiente democrático já é, por si, extremamente complexo e recheado de sutilezas incalculáveis. Imagine-se, então, o que é necessário para alavancar o progresso, a evolução constante desse *élan* democrático. Daí porque qualquer instituição que tenha por imperativo constitucional uma responsabilidade direta, a exemplo do Ministério Público, deve estar permanentemente preparada para as boas práticas exigidas pelo processo e progresso democráticos.

Este perfil resolutivo não se desliga do passado, não o nega, mas tende a ir adiante, atento às novas necessidades sociais e às circunstâncias históricas que apontam para um futuro certo. E fortalece-se com a perspectiva de que o Ministério Público precisa assumir uma identidade própria, sob pena de ficar orbitando eternamente o Judiciário (condicionando a eficiência de suas funções ao maquinário roto ou emperrado da justiça), ou, pior ainda, à deriva no *mare magnum* das instituições públicas sem rumo definido, sem um programa de ação, sem um projeto identitário⁴.

Para saber aonde vamos, é imprescindível um caminho prefixado, uma trajetória predeterminada. E essa trajetória e planejamento de-

⁴ Sem um plano ou uma estratégia identitária, o Ministério Público corre o risco de ficar à deriva, entregue à cega mecânica do demandismo.

vem ser traçados pelas gerações presentes que vivem o dia a dia do Ministério Público, não pelo passado ou por quem fez o roteiro do passado. Parafraseando Paine (2007, p. 15), como o Ministério Público e toda a sua organização foram moldados para os vivos e não para os mortos, somente os vivos é que têm algum direito de nele interferir. Aquilo que pode ser considerado correto e conveniente numa época pode ser considerado errado e inconveniente em outra. Em tais casos, a quem cabe decidir: aos vivos ou aos mortos?

A reengenharia do Ministério Público foi fruto de uma vontade institucional, um movimento de dentro para fora, pelo empenho de gerações de promotores que, em geral, mais acertaram que erraram. Como diz Arantes (2002, p. 15), foi um movimento endógeno o responsável por transformar a instituição num agente político independente dos outros Poderes do Estado, além de se tornar um instrumento de luta em defesa da sociedade democrática, e não simplesmente do Estado.

A capacidade de inserção e de articulação social do Ministério Público⁵ cresceu de tal forma e proporção, que tropeça numa organização montada para demandar exclusivamente perante o Judiciário, dentro da qual já não cabe. É importante realçar, entretanto, que o passado puramente demandista do Ministério Público fez com que chegasse a essa nova etapa de sua vida institucional; mas, ao mesmo tempo, as estruturas sobreviventes desse passado são insuficientes, por si sós, para a atual expansão resolutiva. A instituição agora se vê obrigada não a abandonar esse velho perfil, mas a fortalecer um novo estilo de atuação, superando a si própria. E essa intuição, mais uma vez, nasce no seio da própria instituição.

2. Ministério Público resolutivo: conceito

O Ministério Público resolutivo é um conceito comparativo e obtido por contraste, pois pressupõe uma relação com a outra face da moeda: o Ministério Público demandista. São dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro. Não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial,

⁵ Essas características credenciam os membros do MP como excelentes “interlocutores institucionais” com ampla legitimidade deliberativa.

entra em cena o perfil demandista. E vislumbrada, previamente, a ineficiência de uma abordagem judicial, a atuação resolutiva assume importância decisiva e prioritária.

Essa forma binária de atuação do Ministério Público (demandista e resolutiva)⁶ exige dupla interpretação. Não podemos aceitar que uma das formas nos pareça boa, e a outra má. As circunstâncias do caso ou fato, e as escolhas feitas para o devido enfrentamento, responderão pelo triunfo ou fracasso do exercício funcional.

O Judiciário, para esse perfil resolutivo ministerial, assume o que sempre deveria ter representado: a *ultima ratio*, a última trincheira. A composição prévia e extrajudicial, por parte do Ministério Público, dos conflitos ou eventuais violações à lei encontra-se inserida no plano de ação resolutiva como *prima ratio*.

A concepção estruturante desse novo perfil institucional, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 49) em feliz imagem, não nasceu do ar, como as orquídeas, que se diz serem criadas no ar sem raízes. A ideia de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que torna o povo mais exigente de resultados e eficiência em relação às suas instituições e serviços públicos, bem como pela crise do Poder Judiciário quanto às respostas para a complexa litigiosidade atual.

Dadas as mudanças aceleradas e a sutileza dos problemas decorrentes, os conceitos herdados de algumas décadas revelam-se hoje inoperantes. Foram úteis para encontrar soluções de fato cem vezes menos sutis que as exigidas na atual conjuntura histórica. Maturescência democrática imersa num mundo globalizado e problemas complexos formam uma cultura que não se satisfaz com as fórmulas antigas. As condições atuais são cada vez mais difíceis e complexas, exigindo que os meios para enfrentá-las (e resolvê-las) sejam também perpassados por uma onda contínua de aperfeiçoamento e renovação.

⁶ Na verdade, o perfil do Ministério Público pode ser, mais precisamente, dividido em três: demandista (propositor ou promotor de medidas judiciais), parecerista (atuação como *custos legis* em ações não promovidas pela instituição) e resolutivo (atuação extrajudicial). O perfil parecerista, focado na intervenção opinativa em alguns feitos cíveis, sofreu duro golpe com a Recomendação nº 16, de 28/04/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Podemos, então, definir o Ministério Público resolutivo como uma instituição que assume uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como *prima ratio*, a Justiça.

3. Características da dinâmica institucional resolutiva

3.1. Proatividade

A postura proativa pode ser definida como a busca espontânea por novos paradigmas e boas práticas no ambiente de trabalho, equacionando os problemas e antecipando-se a eles, dentro de uma projeção de resultados que agregue valor aos fins institucionais. Seus principais atributos são: iniciativa, contínuo aperfeiçoamento, planejamento e superação de dificuldades.

O Ministério Público de perfil antigo (ou clássico, como queiram) se caracteriza por simplesmente reagir aos fatos sociais, aguardando que os fatos se tornem patológicos, conflituosos, para serem submetidos ao crivo judicial. É uma postura institucional reativa (inercial, fragmentária), que nega parcela valiosa de atribuições extrajudiciais do Ministério Público e que se inspira, claramente, no antigo art. 1º da Lei Complementar nº 40/81:

Art. 1º O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é *responsável, perante o Judiciário*, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis [...]. (BRASIL, 1981, grifo nosso).

Esse entendimento responde por uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional no Brasil: a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira que ele não inove nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo (BARROSO, 1996, p. 396).

Essa mentalidade reativa conta com defensores (MACHADO, 1998, p. 74) e ainda prevalece, embora não mais atenda às exigências da cidadania inclusiva no mundo globalizado. Além disso, o Ministério Público preponderantemente demandista, dependente do Judiciário, é um desastre, pois o Poder Judiciário continua a responder mal às demandas que envolvem os direitos massificados e os pleitos da cidadania (ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 612; GOULART, 1998, p. 120; SADEK; LIMA; ARAÚJO, 2001, p. 41).

O caráter reativo, bem como a instrumentalização do Ministério Público na tarefa de apaziguamento social, são teses insustentáveis na atual quadra histórica, atreladas ainda a uma interpretação nostálgica da ordem jurídica destronada com a CF/88. Que o Ministério Público é indispensável ao Judiciário, na realização do mister institucional deste (prestação da tutela jurisdicional), não há a menor dúvida (PORTO, 1998, p. 17; RODRIGUES, 1999, p. 128). Mas outras funções, tão ou mais importantes, são desenvolvidas extrajudicialmente, tanto que o próprio art. 127 da Constituição de 1988, ao dizer que o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado, acrescenta-lhe a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, aspectos mais abrangentes e igualmente relevantes da vida de um Estado, que não são necessariamente desenvolvidos perante o Judiciário.

Quando instaura inquérito civil, quando fiscaliza fundações, prisões e delegacias de polícia, quando promove audiências públicas para discutir problemas comunitários, quando estabelece compromissos de ajustamento, o Ministério Público alarga e extrapola a órbita judicial. Onde o legislador constituinte ter dito menos do que devia, na medida em que a instituição também se revela essencial em tarefas não jurisdicionais a si incumbidas (PORTO, 1998, p. 17).

A fatia de atribuições extrajudiciais (um rol sempre crescente) tem obrigado a instituição a adotar uma postura assumidamente proativa e resolutiva, em que passa a concentrar seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários. Ao invés de reagir contra incidentes ou fatos consumados (que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com a submissão judicial), o Ministério Público passa a trabalhar para a

solução dos problemas mesmos, em conjunto com a comunidade⁷. Neste novo perfil institucional, o promotor de justiça deve ser um *bomem antecipador*, como dizia Nietzsche (2005, p. 260), ou seja, deve-se antecipar aos fatos, o que pressupõe uma nova atitude mental e uma renovada disposição para a ação.

3.2. Dinamismo

Dentro de uma sociedade estática, conservadora ou fixa, uma instituição burocrática e pesada pode sobreviver e até se revelar indispensável, pois não existem alternativas; e se existem, o caminho que leva até elas inexistente. Numa sociedade sem mudanças, o presente escraviza-se à reprodução do passado, os problemas são sempre os mesmos e as soluções passam de geração para geração, sem modificações apreciáveis. O espaço para a especulação e a crítica é limitado: a função do pensamento não é questionar, mas aceitar uma dada situação.

Num meio social dinâmico, entretanto, onde incessantemente se criam novas tendências ou alternativas e se processam mudanças num ritmo alucinante, as instituições precisam ser flexíveis, dinâmicas e eficientes; de fato, se permanecem imobilizadas na tradição, estão fadadas ao colapso. Como dizia Bacon (apud URIS, 1967, p. 218), aquele que não aplica novos remédios deve esperar novos males. As soluções de hoje podem tornar-se os problemas de amanhã. Portanto, é necessário que as instituições públicas tenham agilidade, flexibilidade, capacidade de adaptação às exigências modernas e, acima de tudo, que o foco institucional esteja voltado para eficiência e resultados.

Como diz Claude Julien:

Toda instituição que se torna puramente defensiva num mundo em que as condições de existência, as técnicas de produção, as ideias recebidas e as inspirações dos povos se transformam rapidamente e são alteradas pelo próprio ritmo de uma vida diária que se recusa a ser reduzida a um simples ritual, acaba morrendo. (JULIEN, 1975, p. 117).

⁷ Os mecanismos para isso existem às mancheias, e sempre surgem novos, engendrados por uma saudável cultura de inovação que se dissemina entre os membros do Ministério Público.

Esse ambiente social cambiante requer um perfil diferenciado de Ministério Público, não mais meramente demandista ou parecerista, mas sim dotado da capacidade de buscar resultados (estando aberto a inovações e aperfeiçoamentos) e de enfrentar, se necessário, o caudal dos interesses econômicos e políticos. E, para nadar contra a corrente, como parece ser da sua natureza histórica, a instituição deve contar com bons nadadores, ágeis, dinâmicos e resolutivos.

3.3. Intersetorialidade

A intersectorialidade ou transectorialidade consiste na articulação entre órgãos públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos (experiências) e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais cada vez mais complexos. Implica uma forma nova de administrar, de governar e de moldar políticas públicas capazes de agregar todo o potencial cooperativo das estruturas sociais em prol dos objetivos definidos institucionalmente. Antes de ser um conceito teórico, a intersectorialidade é uma prática social voltada ao enfrentamento de problemas reais.

A necessidade de coordenação do Ministério Público com outros órgãos e entidades funda-se na perspectiva moderna do relativo descrédito do conhecimento cartesiano e setorial. Esse conhecimento já não consegue lidar com a multiplicidade de variáveis que tornam impossível uma leitura dos problemas sociais pela visão unilateral ou escoteira de uma instituição especializada. Cada instituição detém uma parte da verdade, das explicações, dos saberes, mas não da totalidade. Em relação a todas as técnicas que não pertencem à sua estrita área de atuação, o técnico é tão ignorante quanto o cidadão comum. A tecnificação do mundo tem como inevitável contrapartida certa extensão da ignorância humana. E quanto mais o saber-fazer se diferencia e aumenta em eficácia, menos é possível o controle intelectual do homem sobre o conjunto das operações que efetua ou das quais participa (FOUGEYROLLAS, 1960, p. 11-12).

O atual estágio da ciência exige uma nova visão de mundo, diferente e não fragmentada. A abordagem que analisa e tenta compreender o mundo em partes independentes já não funciona. Não se pode prescindir de uma visão mais ampla, integradora, global, a

fim de que a mente humana funcione de modo mais harmonioso e colabore para a construção de uma sociedade mais ordenada, justa, humana, fraterna, estável e segura (BEHRENS, 1999, p. 383-403; MORAES, 1997, p. 20).

Há na sociedade, paralelamente, órgãos públicos e entidades da sociedade civil, que atuam isoladamente, por setores, com base em necessidades e expectativas sociais. Na segurança pública, por exemplo, temos de um lado a Polícia, o Ministério Público, o Judiciário, o sistema prisional, cada um com seus princípios, suas metas, suas estratégias, trabalhando sobre o mesmo fundo; e de outro lado, trabalhando sobre o mesmo tema, mas com princípios, estratégias e metas próprias, temos outros atores como associações diversas, entidades não governamentais de defesa dos direitos humanos, etc. As forças, as experiências, os interesses, embora ligados pela identidade do problema social, acabam dispersando-se e pulverizando-se em atuações isoladas, setoriais, em prejuízo de resultados produtivos, concretos e duráveis sob o pálio da cooperação, da coordenação e da intersetorialidade.

3.4. Relação interna dialogal

Todas as características da dinâmica institucional resolutiva se implicam e se interpõem. Para que tenhamos agentes ministeriais proativos, por exemplo, fazem-se necessárias três coisas: conhecer sua área de atuação, saber como os colegas trabalham e adquirir (ou trocar) experiências com eles. Os dois últimos pontos são impossíveis sem um diálogo institucional interno.

A Constituição dotou o Ministério Público de unidade e indivisibilidade (art. 127, § 1º, CF)⁸ e possibilitou a qualquer agente ministerial que, ao atuar, impute sua vontade funcional à instituição (CARNEIRO, 1995, p. 43-44). Qualquer ato praticado por um promotor ou procurador de justiça, no exercício de suas funções, automaticamente é atribuído ao Ministério Público. Não há dualidade de pessoas (ente curador dos direitos ou interesses – Ministério Público – e a pessoa que os exerce – membro) como na representação, legal ou voluntária.

⁸ Sobre os aludidos princípios e o alcance conceitual, *vide*: DONIZETTI, 2009, p. 152; NOGUEIRA, 1992, p. 81; SAUWEN FILHO, 1999, p. 209-210.

ria. Há unidade: é uma só pessoa – a pessoa coletiva, a instituição – que persegue o seu interesse, mas mediante pessoas físicas – as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos⁹.

Diante disso, seria extremamente traumática para a instituição a existência de tantos interesses ou vontades quantos fossem o número de membros a compô-la. Ou ainda, a justaposição de promotorias mais ou menos especializadas, sem diálogo e sem cooperação entre si. Não haveria convergência de energias, mas o caos anárquico e improdutivo conducente a uma espécie de anomia institucional. Os múltiplos agentes independentes devem repousar suas individualidades e idiosincrasias sobre um núcleo irredutível que confira uma base segura para o desempenho linear das funções da instituição¹⁰, e não sobre fatores irracionais que interferem no curso da ação individual. Esse núcleo não é outro senão a ordem jurídica e o diálogo institucional.

O diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do Ministério Público, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, onde cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado. Isso porque a reunião de uma série de energias (os diversos membros numa instituição) gera um somatório razoável, mas a multiplicação dessas energias reunidas só é possível se entre elas se estabelece um diálogo ou uma forma de comunicação produtiva.

As múltiplas promotorias especializadas de uma grande comarca, com suas respectivas atribuições, representam a expansão, por imperativo das dimensões demográficas, da promotoria solitária e conglobante de uma comarca pequena. A promotoria única com seu promotor titular engloba em si todas as especialidades de um gran-

⁹ Diante desses princípios, talvez não seja correto dizer que entre a instituição do Ministério Público e seus membros se estabelece uma relação metassociológica de todo e parte. Essas equações tendem a se confundir.

¹⁰ Agindo conjuntamente sobre o mesmo objeto (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis), os membros do Ministério Público coordenam as suas condutas, e a conduta total passa a possuir uma unidade análoga à de um grupo de músculos num movimento coordenado (SICHES, 1968, p. 427).

de centro: proteção ao idoso e às pessoas portadoras de deficiência, infância e juventude, criminal (acidentes de trânsito, drogas, júri, violência doméstica, execução penal, etc.), família, meio ambiente e urbanismo, fazenda pública, proteção ao consumidor, patrimônio público, cidadania, registro público, acidente de trabalho, etc.

Numa promotoria única, todas essas atribuições são exercidas por um único agente. O diálogo e a intercomunicação entre elas (atribuições) são fundamentais para aferir os resultados alcançados pelo promotor de justiça. E seria impensável, para o êxito funcional, que o promotor não vislumbrasse uma continuidade e uma interlocução entre suas diversas atribuições¹¹.

Nos grandes centros e comarcas a mesma questão é posta: necessidade de diálogo e intercomunicação entre as diversas atribuições. Mas em tal contexto especializado se estabelecem espaços isolados infensos ao diálogo e ao cooperativismo (numa espécie de *integração horizontal*). A multiplicidade de agentes, de ideias e de percepções, aliada a uma deficiente estruturação normativa, resulta em caos funcional e num tremendo desperdício de energia e dinheiro público.

Esse caos ou anarquia funcional reduz a eficiência, a eficácia e a efetividade das funções ministeriais. As diversas forças e energias da instituição, que numa promotoria genérica são convergentes, nas diversas promotorias especializadas são divergentes e dissipadas em atuações estanques e descontínuas. As informações de uma promotoria não são acessíveis, em tempo real, por outra promotoria. E, com isso, muitas vezes, ocorrem conflitos positivos ou negativos de atribuições, cujo deslinde tardio representa pesado golpe no perfil *resolutivo* da instituição.

Na prática, o Ministério Público se debate entre a independência funcional de seus agentes – a moldar um corpo heterogêneo, desunido, flutuante, de curso instável, ao sabor das idiossincrasias de cada um – e a necessidade do diálogo institucional interno –plasmador de um corpo uno e homogêneo, atuando sob o signo de uma energia convergente. Na disputa entre esses dois pólos, temos

¹¹ Um único agente é capaz de ser mais unificado em seus atos do que um grupo, e muito mais unificado do que vários grupos cooperando uns com os outros (KELLER, 1967, p. 110).

o desperdício de recursos públicos e de energia coletiva (cujo símbolo são os eternos conflitos de atribuições, geralmente negativos), consequências que não atendem ao interesse público em tempos de orçamentos curtos e busca ansiosa por eficiência e resultados.

Para alcançar esse diálogo institucional, alguns desafios devem ser postos claramente: I – criação de condições efetivas para os órgãos de execução e de administração atuarem como equipe (com *unicidade de propósitos*), formando uma rede estreita de vínculos e compromissos; II – estabelecimento de condições para enfrentar diferenças internas, criando motivação para ações cooperadas; III – extrair da interação entre os órgãos cooperantes soluções capazes de mudar a realidade (retroalimentando a aliança orgânica); IV – eliminação ou expurgo da cultura burocrática avessa ao diálogo e ao agir compartilhado (que pressupõe uma atitude mental absolutamente nova¹²); V – aumento das redes de comunicação formal (relatórios, circulares, memorandos, reuniões, etc.) e redução da informal (LAPASSADE; LOURAU, 1972, p. 103).

Debates, estudos, intercâmbio de informações, congressos periódicos da categoria (estaduais, regionais e nacionais), assim como as campanhas internas para os cargos eletivos dos órgãos superiores e da associação de classe, criam espaços de formulação e discussão de temas jurídicos e problemas institucionais (SILVA, 2001, p. 130). Essas atividades geram um discurso próprio à categoria e, por conseguinte, um diálogo permanente.

3.5. Planejamento

É certo que o Ministério Público ainda goza de amplo prestígio social, mesmo contando com um modelo de atuação antigo e claramente superado (demandista), enquanto um novo modelo ainda luta para se impor na mentalidade dos membros (resolutivo). Esse prestígio social deve-se mais ao êxito de iniciativas individuais de agentes ministeriais do que a um modelo de gestão baseado num planejamento estratégico.

¹² Thoreau, o curioso naturalista e filósofo americano, achava, de modo perspicaz, que as reformas materiais de nossas instituições não se realizariam sem que houvesse, preliminarmente, uma reforma interior do indivíduo e que, se esta última se realizasse, a primeira passaria a ser supérflua (DREISER, 1939, p. 169).

A instituição não pode avançar rumo ao futuro sobre os velhos trilhos de tentativa e erro, típico modelo de um passado recente. Impõe-se um planejamento estratégico-institucional que assegure uma justa correspondência entre as demandas ou expectativas sociais e os resultados apresentados pela instituição.

3.6. Inovação

A inovação pode referir-se a uma ideia, método ou objeto concebido, que foge aos padrões anteriores e às fórmulas consagradas. No caso do Ministério Público, a postura inovadora pode ser definida como a capacidade de fazer mais e melhor (com ganho de eficiência) com menos recursos, na prestação de serviços afetos à instituição.

No perfil demandista, o poder de inovar da instituição sofre grande limitação, pois o membro acaba confinado à função passiva de acompanhar fórmulas processuais, desenvolvendo um trabalho rotineiro, mecânico e burocrático. Além disso, os problemas são submetidos a um estreito exercício intelectual (a clássica lógica legal-racional), e há uma solene indiferença por resultados extra-autos.

O verdadeiro espaço que se abre ao inovadorismo institucional é o modelo resolutivo, em que o agente ministerial assume a responsabilidade pela condução de problemas complexos sem fórmulas predefinidas para a solução. Nesse roteiro, o agente ministerial desenvolve um trabalho criativo, pragmático, detendo o domínio de seu curso e buscando resultados socialmente relevantes.

3.7. Eficiência e gestão de resultados

Os membros do Ministério Público, até pela forma rigorosa de seleção a que se submetem para ingressar na instituição, detêm um invejável cabedal jurídico e cultural. No exercício da função, adquirem prerrogativas e passam a dispor de mecanismos jurídicos aptos a mudar a realidade de sua comarca, a criar coisas que façam a diferença, e não apenas para executar um trabalho burocrático (apresentando-se à sociedade como um ramo especializado da burocracia).

cia). Assumem o supremo desafio de aplicar a lei em uma sociedade submetida a rápidas e constantes transformações¹³.

As necessidades sociais, os modos de vida, a organização das relações entre os homens evoluem e evoluirão sem cessar segundo o progresso das ciências e das técnicas¹⁴. Como diz o sociólogo alemão Leopold von Wiese (1932, p. 41): “a eterna mudança das coisas só permite o surgimento de fenômenos circunstancialmente condicionados”, ou seja, que se submetem ao vai e vem histórico. Neste movimento dialético, tensões e conflitos são constantes. Iniciativas e ajustes, igualmente, surgem como necessários a cada estágio (MARCHAIS, 1974, p. 25). E é nesta etapa que a atuação do membro do Ministério Público pode ser muito útil à sociedade.

Instituições como o Ministério Público tendem a enfraquecer-se e estiolar-se quando fracassam em satisfazer os anseios de justiça e de liberdade dos homens. Assim, no dizer de Bertrand Russell (1958, p. 15-16), se se quiser o desenvolvimento de uma sociedade orgânica, é necessário que as nossas instituições sejam fundamentalmente transformadas de molde a representar esse novo respeito pelo indivíduo e pelos seus direitos, exigido pelo sentimento moderno.

O Direito, instrumento que é dado ao Ministério Público manusear, nasce da vida e à vida serve. E a vida é um complexo homogêneo de funções: fisiológicas, psíquicas, sociais, assim como físico-químicas, que se defronta constantemente com novos problemas a exigir novas soluções. O Direito – e, por consequência, o Ministério Público – não pode, diante dessa realidade cambiante, ser apenas um instrumento de estabilização e de ordem¹⁵. Assume, por imperiosa

¹³ Sociedade a que Hermann Heller (1968, p. 235) apropriadamente designa de “sociedade de mutação”.

¹⁴ Em razão do progresso do pensamento e do conhecimento, além do aumento do domínio sobre as forças do mundo físico, surgiram novas possibilidades de crescimento, o que deu origem a outras exigências, as quais devem ser satisfeitas se não se quiser frustrar aqueles que as manifestam. (RUSSELL, 1958, p. 13).

¹⁵ O Direito, embora condicionado pelas realidades (cultural, econômica, social e política) do meio em que se manifesta, age também como elemento condicionante. Há uma ativa interação entre todos os componentes de um complexo cultural. Cada um desses componentes ou elementos que exercem influência na vida social é, ao mesmo tempo,

necessidade da vida, uma função revolucionária: mudar para preservar ou resgatar uma ordem justa.

O Direito guarda uma inocultável vocação pragmática, estando predisposto, como instrumento da sã racionalidade humana, a resolver e equacionar problemas. Não se fazem leis pelo prazer bizantino de fazê-las¹⁶, mas para montar esquemas práticos de proteção de interesses e anseios legítimos dos cidadãos.

Um sistema jurídico não é montado com o fim de ser apreciado em seus detalhes teóricos ou sutilezas estéticas, mas para lidar com questões práticas e funcionais, criar normas de regulação do convívio humano, propiciar a resolução justa de conflitos, garantir a adoção de medidas ordenadoras, etc. O *ethos* do Direito é profundamente pragmático e utilitário.

Para evitar a terrível acusação de um jurista americano de que o “direito é apenas um mecanismo vazio, desprovido de conteúdo específico próprio e recebendo seu conteúdo das várias instituições não-jurídicas” (HALL, s/d., p. 111), o Ministério Público, como um dos principais aplicadores e intérpretes do Direito, assume a responsabilidade de pensar a ciência jurídica e seus mecanismos como alavancas de progresso social dentro de uma cultura de inovação e de contínuo reajuste. E para isso é preciso sair dos gabinetes e encontrar com o Direito nas ruas, deixando de ser apenas um feixe de competências a serviço do Estado (FOUCAULT, 1979, p. 9).

Chegado a esse ponto, percebemos claramente que o Ministério Público se debate entre dois tipos ideais de promotor: *promotor de gabinete* e *promotor de fatos*. O primeiro tipo pode ser definido como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá muita relevância, ou mais, à pro-

condicionante e condicionado. Assim, por exemplo, o fenômeno jurídico é, desse modo, reflexo da realidade social circundante, mas também fator condicionante dessa realidade.

¹⁶ Diz textualmente Sieyès (1988, p. 4-5): “Não se fazem leis pelo prazer de fazê-las... O legislador é estabelecido não para conceder, senão para proteger nossos direitos”. O Direito deve ser entendido como uma regulação predominantemente útil (FERRARA, 1987, p. 130; ZIPPELIUS, 1997, p. 31).

posição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Importante: o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não governamentais. O segundo tipo, o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas à sua área, dá muita importância, ou mais, ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não governamentais, e agindo como articulador político (SILVA, 2001, p. 134-135).

Por fim, pode-se dizer que uma gestão da atividade-fim do Ministério Público para alcançar resultados (como um MP resolutivo) deve apresentar algumas características ou adotar certas medidas: I) uma nova cultura organizativa que realce a busca por resultados, com destaque na formação de agentes dotados de iniciativa e mente aberta, que escutem com interesse ideias novas; II) introdução de um parâmetro analítico apto a rever o desempenho dos objetivos estratégicos e a forma de sua execução; III) inserção de uma nova mentalidade segundo a qual o promotor perceba que tem, entre as atribuições constitucionais e a lei, um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho (SILVA, 2001, p. 127); IV) estabelecimento de um diálogo institucional interno entre os diversos órgãos (de execução e de administração) com o fim de otimizar a cooperação e os círculos de inovação; e V) criação de um núcleo de estudos e pesquisas em eficiência funcional.

4. Busca por uma identidade própria do Ministério Público

A consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público, além de conferir maior agilidade na resolução dos conflitos sociais, empresta uma identidade própria à instituição. Doravante, o Ministério Público não se faz conhecido ao povo somente pelo atuar processual, alimentando na cabeça do vulgo a falsa crença de que não passa de um apêndice (passivo) do Judiciário. O conjunto de ideias e de práticas que acompanha a dinâmica resolutiva da instituição tem a força de deslocar o centro de gravidade do Ministério Público para si mesmo, afastando-o da dependência ou submissão a elementos extrínsecos e colocando em suas mãos o curso de seu destino.

O estímulo e aperfeiçoamento dos mecanismos resolutivos conquistados pela instituição podem propiciar-lhe maior conhecimento sobre suas estruturas e mecanismos de ação, ao conduzir seus próprios procedimentos e ao ter o domínio sobre o curso de cada um deles. Este autoconhecimento institucional implica um fortalecimento no desempenho das atribuições conferidas pela Constituição, pois não pode ser senhor de si e de suas ações quem antes não se compreende. E aqui não podemos esquecer a clássica lição do maior dos estrategistas:

Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, você não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece, mas não o inimigo, para cada vitória ganha você sofrerá também uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, você sucumbirá em cada batalha. (TZU, 2003, p. 18, tradução nossa).

5. Diferenças entre o MP resolutivo e o MP demandista

MP resolutivo	MP demandista
Proativo	Reativo
Assunção de responsabilidade	Transferência de responsabilidade
Proximidade com o cidadão	Distanciamento da comunidade
Problemas complexos e sem uma fórmula predefinida	Problemas submetidos a um exercício intelectual (lógica legal-racional)
Trabalho criativo e pragmático	Trabalho rotineiro e formal
Unidade de ação e domínio de seu curso	Ação difusa, mecânica e burocratizada
Busca por resultados (“fazer a diferença”)	Indiferença por resultados extra-autos (ou extraprocessuais)
Art. 127 da CF: Ao Ministério Público incumbe: “[...] a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.	Art. 1º da LC nº 40/81: “O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é <i>responsável perante o Judiciário</i> pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis [...]”. Art. 127 da CF: “O Ministério Público é instituição permanente, <i>essencial à função jurisdicional do Estado</i> [...]”. (grifo nosso).

5.1. Proatividade e reatividade

O Ministério Público de perfil demandista caracteriza-se por simplesmente reagir aos fatos sociais, aguardando que os fatos se tornem patológicos, conflituosos, para que sejam submetidos à apreciação judicial. É uma postura institucional reativa (inercial, fragmentária) que nega parcela valiosa de atribuições extrajudiciais do Ministério Público e que se inspira no antigo art. 1º da Lei Complementar nº 40/81:

O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é *responsável perante o Judiciário* pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis [...] (BRASIL, 1981).

Ultimamente, a instituição tem sido obrigada a adotar uma postura assumidamente proativa e resolutive, em que seus recursos e esforços são concentrados na busca por respostas preventivas para os problemas comunitários. Ao invés de reagir contra incidentes ou fatos consumados (que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com o crivo judicial), o Ministério Público passa a trabalhar para a solução dos problemas em conjunto com a comunidade. Neste novo perfil institucional, o promotor de justiça assume um caráter *antecipador*, ou seja, passa a se antecipar aos fatos, nutrindo uma nova atitude mental e uma renovada disposição para a ação.

5.2. Assunção e transferência de responsabilidade

O Ministério Público demandista funciona como uma correia de transmissão: simplesmente transmite o conflito social às mãos do Judiciário. E, ao fazê-lo, perde sensivelmente o controle do curso e do tempo da ação para solucionar o conflito, submetendo-se aos mecanismos emperrados da máquina judiciária.

Além disso, assume uma postura burocrática de “evitar responsabilidades” – *to shun responsibility* – (MACLIVER, 1965, p. 241), refugiando-se atrás da máquina do Judiciário. Duas situações então podem ocorrer: ou a justiça soluciona a contento o conflito, ou não.

Em ambas as situações, o promotor demandista, de forma oportunista, obterá alguma vantagem. Se o resultado for ineficiente (sem relevância social), terá um bode expiatório ao alcance da mão (a ineficiência judicial); se obtiver êxito na demanda, colherá os frutos de uma demanda iniciada por ele.

Já o perfil resolutivo assume, primariamente, a responsabilidade de conduzir um conflito com o objetivo de encontrar-lhe a solução mais adequada.

5.3. Proximidade e distanciamento da comunidade

O promotor resolutivo, por lidar com problemas cuja abordagem não conta com uma fórmula predefinida, tende a dialogar mais, a buscar soluções que têm na persuasão um elemento importante. Por isso, sua proximidade com o cidadão e com a comunidade é maior.

O grande mérito de uma autoridade democrática é fazer com que o poder que lhe é atribuído tenha sua maior expressão na persuasão. As sociedades democráticas impõem um esforço justificativo especial por parte daqueles que exercem o poder. O mero argumento de autoridade já não satisfaz no âmbito de uma cultura que desconfia do poder e que se nutre do pluralismo (VIGO, 2010, p. 56). E, no dizer de Bertrand Russell (1955, p. 146), o derradeiro objetivo de qualquer reformador que tenha em vista a liberdade só poderá ser atingido mediante persuasão. A tentativa de impor-se a liberdade pela força – ou *naked power*, na definição do próprio Russell (1957, p. 27) – sobre aqueles que não desejam aquilo que consideramos liberdade sempre se constituirá um fracasso.

Em toda sociedade há um elemento de força e um elemento de persuasão. Onde o progresso e desenvolvimento dependem mais da persuasão e menos da força, ali temos uma sociedade melhor (MURRAY, 1941, p. 50), dada a factível perspectiva de minimização dos conflitos.

Não há espaço na arena jurídica, ensina Atienza (1991, p. 25), para o determinismo metodológico (em que as decisões jurídicas não precisam de uma justificação, porque procedem de uma autoridade legítima ou são o resultado de simples aplicações de normas ge-

rais), nem para o decisionismo metodológico (em que as decisões jurídicas não podem ser justificadas, já que são puros atos de vontade). Exigem-se hoje, em tempos de expansão do princípio democrático, razões justificativas (e não meramente explicativas), onde sejam identificados os valores que tornam a decisão correta, boa e conveniente para uma dada situação.

A aplicação pura e simples da lei sem uma justificação especial, através de meios judiciais, conquista a submissão do cidadão pelo temor da pena, mas não conquista a cooperação ativa.

O agente demandista, por conta dos ritos e da linguagem que envolvem os processos judiciais, sem falar na ambiência solene e formal, cava um abismo entre si e a comunidade. Esse distanciamento e desconexão entre o agente ministerial e o sistema social resultam numa deformada e insuficiente resolução dos conflitos de uma sociedade democrática pós-moderna.

5.4. A forma de solucionar os problemas

O Ministério Público demandista encaminha os problemas como num jogo de palavras cruzadas: junta os fatos na horizontal e aguarda as soluções na vertical, num estreito exercício intelectual guiado por fórmulas processuais, mais ou menos mecânicas, num trabalho rotineiro. A vertente resolutiva da instituição lida com problemas complexos (pois ainda não reduzidos à procedimentalização oficial), carentes de uma abordagem uniforme e ortodoxa e, por isso mesmo, a exigir um trabalho criativo de diálogo e de persuasão, uma nova forma de gestão e de resolução.

5.5. Trabalho criativo *versus* labor rotineiro

Os conflitos conduzidos pelo Ministério Público resolutivo são tratados de maneira criativa, buscando-se uma solução substancialmente adequada (relevante socialmente). O perfil demandista contenta-se com respostas processuais, mediante a análise rotineira e formal de questões procedimentais. Muitas ações submetidas à justiça acabam extintas sem a resolução do mérito, ou seja, não solucionam efeti-

vamente o conflito. Isso significa que, embora o Judiciário tenha a função de “decidir” o conflito, na maioria das vezes não o elimina.

5.6. Busca por resultados efetivos (ou socialmente relevantes) e a indiferença por resultados extraprocessuais

O Ministério Público puramente demandista, conformando-se com os prazos e os resultados processuais, nunca se preocupou em alcançar resultados socialmente relevantes. O problema é que a estatística e os números processuais (tanto na área cível quanto na criminal) podem impressionar pela quantidade, mas não repercutem, na forma devida, nos complexos problemas sociais¹⁷.

E por que, nas duas décadas seguintes à Constituição, a instituição não despertou para o problema? Porque as gerações de agentes ministeriais nutridas por esse modelo não se imaginavam dentro de uma estrutura política maior e cooperativa, com uma responsabilidade sociopolítica bem definida. E com essa postura indiferente, burocrática e mecânica, o Ministério Público brasileiro, desde a Constituição de 1988 (que em suas disposições já havia dotado a instituição de uma nova roupagem), contraiu uma séria dívida política com a sociedade brasileira: a de participar ativamente na solução dos problemas sociais que afligem essa sociedade, como insegurança pública, degradação do meio ambiente, corrupção política, caos na saúde e na educação, ineficiência na prestação dos serviços públicos, etc.

Essa dívida só começará a ser solvida quando o perfil resolutivo da instituição (já indicado na CF/88, art. 127, *caput*) for efetivamente consolidado na prática diária dos milhares de promotores de justiça espalhados pelo país. Dotada desse *élan* resolutivo, a instituição terá condições de lutar por resultados substancialmente relevantes para a sociedade. Mas para isso precisa se colocar, efetivamente, dentro da estrutura política do Estado.

¹⁷ Nesse ponto ainda assiste razão a Herbert Spencer (1908, p. 68), quando diz que o Estado nos pleitos se preocupa mais em atender as regras do combate (normas processuais) do que em fazer justiça à parte lesada (solucionar ou eliminar o conflito).

6. Estratégias de crescimento institucional que privilegiam o demandismo

6.1. Alegada hipossuficiência da sociedade

Durante os trabalhos constituintes, o Ministério Público trabalhou com a hipótese da hipossuficiência da sociedade brasileira para conseguir mecanismos importantes na sua tutela. Conseguiu até mesmo impedir a criação do *ombudsman*, sob o argumento de que já existia uma instituição apta a desempenhar as mesmas funções: o próprio Ministério Público.

O Estado democrático é extremamente expansivo e com pouco senso de responsabilidade histórica, pois tende a exercer uma tutela sobre a sociedade e o indivíduo só comparável ao Estado totalitário. Até mesmo o antigo Estado absoluto, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 130), respeitava instintivamente a sociedade. Essa tendência tutelar busca fortalecer o Estado democrático à custa da sociedade e do indivíduo, e, para isso, a estratégia é interferir (e restringir) nas esferas próprias e autônomas destes. É a criatura nutrindo-se dos criadores.

Quando o Estado – ou as suas instituições (ORTIGÃO; QUEIROZ, 1888, p. 136) – constitui-se protetor ou tutor universal da sociedade, torna-se objeto de uma superstição grosseira e perigosa. A fé posta na proteção do Estado é uma derivação da fé no milagre. Essa fé dissolve todas as aptidões, todas as iniciativas, todas as forças de uma sociedade.

Há uma firme crença de que o Estado democrático, por corresponder ao desejo da maioria, deve dar remédio a todas as misérias humanas, quaisquer sejam elas. Nessa circunstância de aliviar todas as dores, não ocorre a ninguém perguntar se existem outros meios ou recursos para evitá-las, ou se, em cada caso concreto, elas efetivamente receberam o melhor tratamento (um tratamento compatível com a situação). E é claro que a intervenção do Estado em cada desvirtuamento ou miséria da sociedade ou do indivíduo gera uma espécie de círculo vicioso: quanto mais aumenta a intervenção governamental, tanto mais se fortalece o pensamento de sua necessidade e com mais insistência se pede a sua extensão. Instala-se uma espécie de “estatolatria”.

Essa “estatolatria”, refletida no vício de acionar o Estado para solucionar todo e qualquer problema, acaba tornando a estrutura estatal pesada e ineficiente, pois, como diz Spencer (1977, p. 38), cada nova regulamentação (ou intervenção) implica a nomeação de novos servidores, aumento da burocracia e do poder dos órgãos administrativos.

A doutrina do estatismo (no caso do Ministério Público, o demandismo) implica a estatização da vida, a absorção de toda espontaneidade social pelo Estado, ou seja, a anulação da espontaneidade histórica, que definitivamente sustenta, nutre e impulsiona os destinos humanos. Quando a massa se sente insatisfeita, ou simplesmente tem algum forte desejo, é para ela uma grande tentação essa possibilidade permanente e segura de conseguir tudo – sem esforço, luta, dúvida ou risco –, sem precisar fazer nada além de apertar a mola e ligar a portentosa máquina estatal.

A noção de que a sociedade precisa ser tutelada é uma dessas verdades parciais que levam a erros totais, como o de que povo ainda não está maduro para viver a democracia plenamente. Daí a admitir precondições para o exercício da democracia, é um desdobramento lógico fácil de alcançar e de aceitar.

Viver em democracia é o melhor educandário para o povo, onde ele passa a aprender mediante o processo democrático mesmo, tornando-se responsável pelo seu próprio destino; sem vivência democrática não se forma no povo a ideia do que seja democracia (os hábitos democráticos são adquiridos somente praticando-os), o que, similarmente, ocorre com o cego de nascença que não tem a noção de cor, nem o surdo a dos sons, e que experimentam um choque quando pela primeira vez são expostos a tais sensações. Bons ou ruins, o som e a cor devem ser experimentados pelo indivíduo falto de sensibilidade apurada, assim como a democracia, pelo povo carecido de condições ideais de cultura ou de riqueza.

A prática democrática, com seus desdobramentos procedimentais (igualdade política, sufrágio universal, participação efetiva, etc.), é tão importante que chega a neutralizar diferenças de capacitação intelectual. Para realizar-se essa neutralização, basta conferir um con-

siderável relevo à informação e à discussão dos negócios públicos, com exposição clara das questões, a fim de possibilitar um entendimento perfeito ao cidadão participante.

Ao adotar a hipossuficiência da sociedade para se arvorar em seu defensor legítimo, o Ministério Público adotou uma política institucional de vistas curtas e fortaleceu o estatismo, implícito em tal doutrina (retardando o ímpeto emancipatório da sociedade brasileira), e privilegiou o seu perfil demandista, pois era a vitrine que naquela época melhor o expunha aos olhos da sociedade.

6.2. Ocupar espaços

Historicamente, o Ministério Público adotou a política de “ocupar espaços” a todo transe, numa ampliação de suas atribuições como forma de firmar-se e fortalecer-se como instituição (RODRIGUES, 1999, p. 133; SINHORETTO, 2006, p. 173)¹⁸. Além disso, o legislador infraconstitucional tem aberto, a qualquer propósito, novas formas de intervenção do Ministério Público, seja quando regula a proteção ao idoso, à criança e ao adolescente, ao portador de deficiência, etc., seja no que se refere a questões fundiárias, parcelamento do solo urbano, usucapião, defesa de investidores no mercado financeiro, etc.

Fruto dessa postura, há sem dúvida uma sobrecarga funcional dos membros do Ministério Público na área civil, sobrecarga que nem sempre é compatível com a letra e o espírito da Constituição Federal. Nessa perspectiva, não é difícil lobrigar a impossibilidade prática de a instituição se desincumbir de todas essas atribuições de maneira adequada, substancial e formalmente. E essas dificuldades funcionais têm causado algumas críticas nem sempre justas. No dizer de Marchais (1974, p. 44), “sobrecarregam o burro e gritam com indignação quando ele tropeça”.

¹⁸ O Ministério Público por muitos anos procurou atribuições, e o legislador foi generoso, sempre se lembrando da instituição quando não tinha para quem destinar as atribuições. Os tempos mudaram, e o Ministério Público precisa abdicar de atribuições que não digam respeito ao seu novo perfil constitucional. É preciso conscientização de novos tempos e coragem para deixar de lado atribuições dispensáveis, de interesse individual e de pouca ou nenhuma repercussão social (SANTIN, 1999, p. 141).

Atualmente, a preocupação sobre as atribuições do Ministério Público gira em torno da eficiência e da efetividade de sua intervenção no processo cível, especificamente. E para tanto, a solução que se apresenta, jurídica e tecnicamente adequada, é uma categoria dialeticamente paradoxal: *a restrição/ampliação de suas atribuições*. A restrição diz respeito às atribuições compatíveis com a finalidade constitucional (“defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”). A ampliação liga-se à atuação, dentro desses limites finalísticos e constitucionais, de forma qualificada e com largos mecanismos disponíveis, segundo a máxima consagrada de que quem tem fins deve dispor de meios. Esse enxugamento de atribuições, sob o foco da Constituição, ajuda a tornar a instituição flexível e adaptada às potencialidades e exigências de uma nova época, em que a busca por resultados e eficiência é o núcleo vital.

6.3. Modelo de equiparação ao Judiciário (garantias, prerrogativas, vedações, estrutura e divisão funcional)

O Ministério Público adotou durante anos, como fórmula de crescimento e evolução institucional, a equiparação à Magistratura. Cresceu, permitam-nos o prosaísmo, como uma anêmona grudada num tubarão! Graças a isto, e a toda uma doutrina construída a respeito, a instituição se firmou como essencial e fundamental ao regime democrático, sendo insculpida constitucionalmente em matizes bem fortes.

Todavia, tudo tem seu preço: a assemelhação ao Poder Judiciário, que se refletiu na sua organização administrativa e de carreira, na sua postura funcional, na natureza de suas atribuições, provocou um fenômeno que se poderia chamar de “jurisdicionalização” do Ministério Público, ou seja, a perda de sua identidade.

Há quase 20 anos, Freyesleben escrevia que o Ministério Público:

[...] recebeu novas e importantes atribuições com a nova ordem constitucional sem a correspondente estrutura para exercê-las a contento. E que a estrutura foi criada e é mantida para ser composta de Promotores de Justiça *pareceristas*. O grande defeito do Ministério Público está em seguir vivendo à semelhança

da estrutura do Judiciário. Este sim, pode e deve ter estrutura de *pareceristas*! O Ministério Público é dividido em entrâncias e em instâncias, porque assim se divide o Judiciário. Na administração, possui os mesmos e correlatos órgãos, alterada a denominação, mas funcionando identicamente e para os mesmos propósitos. Não há uma única Promotoria de Justiça que não exista em razão de uma Vara. Esse é o problema estrutural do Ministério Público e que, se não resolvido, continuará lhe afetando e emperrando. [...] A maior dificuldade residirá na ruptura com uma mentalidade que não consegue ver um promotor sem juiz. (FREYESLEBEN, 1993, p. 162-163).

Toda essa doutrina de equiparação e de simetria colocou o Ministério Público na órbita do Judiciário como um satélite, uma peça acessória, sem identidade e sem um objetivo institucional que não seja o de, eternamente, despachar processos e cumprir prazos processuais, alheio aos reais problemas sociais que constituem o pano de fundo de todo litígio ou demanda judicial.

7. Causas que levam ao Ministério Público resolutivo

7.1. Amadurecimento democrático da sociedade (expansão do princípio democrático)

Vivemos um novo movimento, uma nova onda, que poderíamos denominar de a *segunda onda* da era contemporânea do Ministério Público. É o movimento da eficiência, da busca por resultados e legitimidade social, de um novo perfil institucional, mais adequado à quadra histórica de aprofundamento e amadurecimento democrático.

Esse movimento é simbolizado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que, dentre outras medidas, guindou a *eficiência* a princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Se uma lição segura pode ser extraída da história política, é a seguinte: o povo é impelido por vários sentimentos e impulsos conflitivos, tendo necessidades e exigências que variam de tempos em tempos (MACLIVER, 1965, p. 8). Por isso, o ambiente democrático gera de-

mandas com muita rapidez, mas revela-se lento em atendê-las. Ou, como diz Bobbio (1986, p. 36), a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil. E essa tendência reivindicativa da sociedade aprofunda-se com o processo de amadurecimento democrático, com a sociedade cada vez mais cônica de seus direitos, exigente e participativa.

O ímpeto ascensional da massa democrática sempre foi um fator atuante nas incessantes transformações do Estado. Toda a estrutura de poder, em consequência, sofre um processo contínuo de mudança. Todo avanço ou conquista social aumenta o ímpeto por novas conquistas.

Forças novas penetram em nossa sociedade, tal como o largo desenvolvimento tecnológico, com suas repercussões sociais e econômicas, o incremento da industrialização, especialização e urbanização, a organização de poderosos grupos industriais e financeiros, de organismos internos e externos, a facilidade das comunicações e um ritmo avassalador de mudanças. Tudo isso revoluciona os encargos e as responsabilidades do Estado e de suas instituições.

À medida que a sociedade democrática evolui e se intensificam o sentimento democrático e os instrumentos à sua disposição, cresce seu nível de exigência em relação ao Ministério Público. Se a instituição deixa de responder eficazmente às contínuas e cada vez mais complexas demandas sociais (DIAS JÚNIOR, 2005, p. 714), corre o risco de, cedo ou tarde, ter sua legitimidade de defensora da sociedade questionada.

7.2. Crise do Poder Judiciário

O Poder Judiciário sempre se notabilizou por ser uma instituição extremamente conservadora. De acordo com Wolkmer (2000, p. 186), os magistrados são homens de mentalidade conservadora em relação a todos os grandes problemas econômicos, sociais e políticos de sua sociedade. As autoridades governamentais responsáveis pela nomeação e promoção dos juizes buscam, quase sempre, favorecer exatamente aqueles que possuam tais concepções reacionárias.

No cenário pré-88 (e até poucos anos seguintes à promulgação da Constituição), o Judiciário respondia, bem ou mal, às demandas da sociedade e do Ministério Público (as quais ainda não tinham-se tor-

nado complexas pela expansão do princípio democrático). E como o Ministério Público (demandista) retirava seus dividendos de reconhecimento da atuação perante o Judiciário, esse modelo atendia plenamente às expectativas institucionais.

No momento em que o Judiciário se mostrou ineficiente em atender as demandas de novos tempos (interesses coletivos, difusos e metaindividuais), e sendo o Ministério Público o agente mais importante na defesa de direitos coletivos pela via judicial, a instituição se ressentiu (afinal, sua sorte estava atrelada à do Judiciário e não gozava do *status* de “Poder”). E essa inoperância coincidiu com uma maior exigência da sociedade por eficiência de suas instituições. A partir daí o Ministério Público se viu obrigado a buscar novas alternativas de fortalecimento institucional, visto que o puro demandismo era modelo esgotado ou, no mínimo, em profunda crise.

8. Exigências e desafios trazidos pelo novo modelo resolutivo

8.1. Nova leitura do postulado da independência funcional

Como já dissemos acima, a Constituição, ao dotar o Ministério Público de unidade e indivisibilidade (art. 127, § 1º, CF), possibilitou que qualquer agente ministerial, na sua atuação, impute sua vontade funcional à instituição (CARNEIRO, 1995, p. 43-44). Qualquer ato praticado por um promotor ou procurador de justiça, no exercício de suas funções, automaticamente é atribuído ao Ministério Público. Não há dualidade de pessoas – ente curador dos direitos ou interesses (Ministério Público) e a pessoa que os exerce (membro) –, como o há na representação, legal ou voluntária. Há unidade: é uma só pessoa – a pessoa coletiva, a instituição – que persegue o seu interesse, mas mediante pessoas físicas – as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos.

Diante disso, seria extremamente traumática para a instituição a existência de tantos interesses ou vontades quantos fossem o número de membros a compô-la. Ou ainda, a justaposição de promotorias mais ou menos especializadas, sem diálogo e sem cooperação entre si. Não haveria convergência de energias, mas o caos anárquico e improdutivo conducente a uma espécie de anomia institucional. Os múlti-

plos agentes independentes devem repousar suas individualidades e idiossincrasias sobre um núcleo irredutível que confira uma base segura para o desempenho linear das funções da instituição, e não sobre fatores irracionais que interferem no curso da ação individual.

Fortemente influenciada por antigos princípios doutrinários hauridos da tradição francesa, diz Mazzilli (2002), a Constituição brasileira de 1988 consagrou como princípios institucionais do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade, mas, em vez de a eles acrescentar o princípio hierárquico do *Parquet* francês, ao lado dos primeiros somou o princípio da independência funcional.

Carvalho e Leitão (2010, p. 403), em estudo sobre o novo desenho institucional do Ministério Público e sobre o processo de judicialização da política, concluem que a independência funcional dos promotores e a consequente falta de uma estrutura hierárquica criam uma barreira à formação de políticas institucionais uniformes. Por um lado, existe alguma vantagem, já que os promotores e procuradores têm mais liberdade para se adaptar às realidades específicas, “podendo tomar medidas inovadoras que seriam dificultadas se fosse necessário esperar uma ordem da cúpula do Ministério Público” (KERCHE, 2003, p. 119)¹⁹. Por outro lado, esse desenho diminui a garantia de que todos os cidadãos tenham os seus direitos defendidos de forma isonômica.

É por isso que o princípio da independência funcional deve ser pensado e operacionalizado sobre novas bases, de modo a impedir que a atuação da instituição se disperse em múltiplas atuações individualistas e fragmentadas, sem obedecer a um somatório organizado de esforços tendente ao cumprimento das metas e ao atingimento dos objetivos estratégicos traçados institucionalmente.

8.2. Insuficiência de recursos materiais e humanos

A assunção e a implantação consciente desse novo modelo resolutivo não podem limitar-se às iniciativas individuais de membros à

¹⁹ É inegável que a independência funcional gera novos pensamentos, ideias e ações inovadoras, impensáveis numa estrutura hierarquizada. A inovação, o passo à frente, decorre mais de uma insatisfação individual do que propriamente de um desejo do grupo homogêneo.

frente de seu tempo, mas deve ser fruto de um planejamento estratégico da própria instituição. Como objeto de uma ação coletiva e institucional, o novo método de atuação vai exigir um maior aporte de recursos materiais e humanos.

O atual modelo demandista requer da instituição um espaço físico mínimo (que geralmente não pertence à instituição, mas é cedido nas dependências dos fóruns e tribunais), material de escritório e tempo. Já o perfil resolutivo, por implicar um projeto identitário, exigirá, além de uma profunda (e permanente) capacitação dos membros, novos serviços auxiliares (como equipe técnica pericial e multidisciplinar: contadores, técnicos ambientais, especialistas em saúde, educação, etc.), programas de aperfeiçoamento contínuo dos servidores, etc.

8.3. Novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais

Com a ineficiência do modelo puramente demandista em responder às demandas ou conflitos sociais, surgem no horizonte institucional meios alternativos de resolução de conflitos. Esses meios, entretanto, pressupõem que a instituição esteja devidamente aparelhada, tanto em estrutura física quanto humana, para fazer frente aos novos desafios.

Como esse novo momento institucional implica uma quebra de paradigma, é necessário que os agentes ministeriais estejam capacitados para exercer as suas novas funções. Mediação, negociação, transação e conciliação são alguns mecanismos que, doravante, hão de compor o manual de atuação do Ministério Público. Portanto, técnicas de persuasão, de diálogo e de articulação deverão necessariamente fazer parte de seu aperfeiçoamento funcional.

9. Conclusões

Uma sociedade em constante mudança requer um contínuo reajuste de suas instituições para atender eficientemente às novas demandas. O Ministério Público se insere nesse contexto como uma instituição moldada para defender os interesses, não mais do Estado ou

de uma sociedade simplesmente, mas de uma complexa sociedade democrática. Dentro desses objetivos alguns desafios são postos e sintetizados nas conclusões seguintes:

I) O Ministério Público resolutivo define-se como uma instituição que assume uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de demandar, como *prima ratio*, a justiça.

II) O caráter resolutivo não implica um combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da instituição (nem poderia fazê-lo, diante da Constituição), mas um fortalecimento do perfil proativo. Esse perfil resolutivo não se desliga do passado, não o nega, mas tende a ir adiante, atento às novas necessidades sociais e às circunstâncias históricas que apontam para um futuro certo. O Ministério Público demandista, à escoteira, cumpriu sua história. Agora, para continuar sendo útil, deve ceder espaço e dividir a cena com o Ministério Público resolutivo.

III) A dinâmica institucional resolutiva apresenta alguns atributos indispensáveis como proatividade, dinamismo, intersetorialidade, relação interna dialogal, planejamento, inovação, eficiência e gestão de resultados.

IV) São estratégias de crescimento institucional que privilegiam o perfil demandista da instituição: alegada hipossuficiência da sociedade, doutrina de “ocupar espaços” e modelo de equiparação ao Judiciário.

V) São causas que levam ao perfil resolutivo do Ministério Público: expansão do princípio democrático (amadurecimento democrático da sociedade) e crise do Poder Judiciário (ineficiência em responder às novas demandas sociais).

VI) O modelo resolutivo traz algumas exigências e desafios ao Ministério Público, como: nova leitura do postulado da independência funcional, novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais, e insuficiência de recursos materiais e humanos disponíveis à instituição.

VII) O princípio da independência funcional deve ser pensado e operacionalizado sobre novas bases, de modo a impedir que a atuação da instituição se disperse em múltiplas atuações individualistas e fragmentadas, sem obedecer a um somatório organizado de esforços tendente ao cumprimento das metas e ao atingimento dos objetivos estratégicos traçados institucionalmente. A cooperação e o diálogo interno podem temperar, nos limites constitucionais, o novo desenho desse princípio, fazendo com que a instituição ganhe vigor resolutivo.

VIII) O atual perfil binário do Ministério Público (demandista e resolutivo) engendra dois tipos bem definidos de agentes. De um lado, o promotor demandista (ou de gabinete): proponente de medidas judiciais e reativo, agente burocrático e processual, parecerista, preocupado com prazos e resultados processuais. De outro, o promotor resolutivo: agente antecipador e proativo (nova atitude mental e renovada disposição para a ação), agente político articulador, agente preocupado com positivas transformações na realidade social.

IX) A consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público, além de conferir maior agilidade na resolução dos conflitos sociais, confere uma identidade própria à instituição, fugindo à cega mecânica do demandismo. Esse conjunto de ideias e de práticas que acompanha a dinâmica resolutiva tem a força de deslocar o centro de gravidade do Ministério Público para si mesmo, afastando-o da dependência ou submissão ao demandismo judiciário e colocando em suas mãos o curso de seu destino.

10. Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL, 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: AMMP [2006], p. 609-617.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ATIENZA, M. *Las razones del derecho*. Teorias de la argumentación jurídica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

URIS, Auren. *Liderança*. Tradução de Maria Thereza Quintella. 2. ed. São Paulo: Ibrasa, 1967.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BEHRENS, Marilda Aparecida. A prática pedagógica e o desafio do paradigma emergente. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 80, n. 196, 1999, p. 383-403.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104009/lei-complementar-40-81>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, 2010, p. 399-422.

DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto. Um novo modelo de gestão: reflexos na atuação do Ministério Público. In XVI CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL, 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: AMMP [2006], p. 710-726.

DONIZETTI, Elpidio. *Curso didático de direito processual civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DREISER, Theodore. *O pensamento vivo de Thoreau*. Tradução de Lauro Escorel. São Paulo: Martins, 1939.

FERRARA, Francesco. *Interpretação e Aplicação das Leis*. Tradução de Manuel A. Domingues de Andrade. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1987.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Tradução de Roberto Machado, Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUGEYROLLAS, Pierre. *A filosofia em questão*. Tradução de Roland Corbisier. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1960.

FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. *O Ministério Público e a Polícia Judiciária: controle externo da atividade policial*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

FRIEDRICH, Carl J. *Tradition and authority*. London: The Pall Mall Press, 1972.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998.

HALL, Jerome. *Democracia e direito*. Tradução de Arnold Ward e Carly Silva. Rio de Janeiro: Zahar, s/d.

HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

JULIEN, Claude. *O suicídio das democracias*. Tradução de Marina Colasanti. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

KELLER, Suzanne. *O destino das elites*. Tradução de Luís Cláudio de Castro. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

KERCHE, Fábio. *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. 2003. Tese (Doutorado)–Departamento de Ciência Política, USP, São Paulo, 2003.

LAPASSADE, Georges; LOURAU, René. *Chaves da sociologia*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MACLIVER, Robert Morrison. *The Web of Government*. New York: Macmillan Co., 1965.

MARCHAIS, Georges. *O desafio democrático*. Tradução de Fernando de Castro Ferro. Lisboa: Centro do Livro Brasileiro, 1974.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal. *Justitia*, São Paulo, vol. 95, 2002.

MORAES, Maria Cândida. *O paradigma emergente*. Campinas: Papirus, 1997.

MURRAY, Gilbert. *El espíritu de libertad y la civilización*. Tradução de Juan Guixé. Buenos Aires: Editorial Losada, 1941.

NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano*. Tradução de Paulo César de Souza. 3. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Curso completo de processo civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

ORTEGA Y GASSET, José. *The revolt of the masses*. Anonymous translation. USA: W. W. Norton, 1957.

_____. *A rebelião das massas*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

ORTIGÃO, Ramalho; QUEIROZ, Eça de. *As farpas*. Lisboa: David Corrazi Editor, 1888. (A sociedade, tomo 6).

PAINE, Thomas. *Rights of man*. London: The Folio Society, 2007.

PORTO, Sérgio Gilberto. *Sobre o Ministério Público no processo não-criminal*. 2. ed. Rio de Janeiro: AIDE, 1998.

RODRIGUES, João Gaspar. *O Ministério Público e um novo modelo de Estado*. Manaus: Valer, 1999.

RUSSELL, Bertrand. *Caminhos para a liberdade*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955.

_____. *O poder: uma nova análise social*. Tradução de Brenno Silveira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

_____. *Princípios de reconstrução social*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

SADEK, Maria Tereza; LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. O Judiciário e a prestação da justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTIN, Valter Foletto. A reengenharia do Ministério Público: alguns aspectos. *Justitia*, São Paulo, ano 63, v. 185-188, 1999, p. 136-143.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SICHES, Recásens. *Tratado de sociologia*. Tradução de João Baptista Coelho Aguiar. 1. ed. 2. reimp. Porto Alegre: Globo, 1968. vol. II.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001, p. 127-144.

SINHORETTO, Jacqueline. *Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça*. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia)–Faculdade de Sociologia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2006.

SPENCER, Herbert. *L'individu contre l'État*. Tradução do inglês por J. Gerschel. Paris: Félix Alcan Éditeur, 1908.

TZU, Sun. *The art of war*. Tradução de Lionel Giles. New York: Barnes & Noble Classics, 2003.

VEBLEN, Thorstein. *The theory of the leisure class*. New York: The Modern Library, 1934.

VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretação jurídica*. Tradução de Susana Elena Dalle Mura. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

WIESE, Leopold Von. *Sociologia: historia y principales problemas*. Tradução de Rafael Luengo Tapia. Barcelona: Labor, 1932.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 3. ed. São Paulo: RT, 2000.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Artigo recebido em: 18/07/2012.

Artigo aprovado em: 28/08/2013.

DOI: 10.5935/1809-8487.20150004